



v. 5, n.5, jan/jul. 2019 | ISSN: 2527 - 1253

DIVULGAÇÃO DE COLETÂNEA

Com intuito de divulgar o lançamento da coletânea de livros intitulados “Controle Social de territórios: Teoria e Prática” (Volumes de 1 à 4), as edições 5 e 6 da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT), vem exibir as apresentações de todas as edições o prefácios (do 2º volume) e o posfácios (do 1º volume), sendo especificamente divididos os volumes 1 e 2 na 5ª edição da Revista (Janeiro – Junho, 2019) e os volumes 3 e 4 na 6ª edição desta Revista (Julho – dezembro, 2019).

As quatro obras foram financiadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vinculada ao Ministério da Educação do Brasil (MEC), atendendo as diretrizes estabelecidas pelo projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento, em atenção ao Edital 55/2013 CAPES/Pró-Integração/MI, que teve como objetivo estimular e apoiar a realização de projetos conjuntos de pesquisa entre pesquisadores vinculados a diferentes instituições de ensino superior - IES, possibilitando o desenvolvimento de projetos de pesquisa científica e tecnológica, contemplando a formação de recursos humanos (RH) em nível de pós-graduação stricto sensu acadêmico, que incluía entre as atividades o lançamento de obras acadêmicas, vinculadas ao segmento de gestão e controle social. Estas obras foram promovidas em parceria entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade federal do Tocantins (UFT) e instituições colaboradoras, como por exemplo a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), Universidad de Los Lagos (Chile) e Universidad Andina, Simon Bolívar (Equador), entre outras.

O volume número 1 foi publicada pela Editora Universitária da Universidade Federal de Tocantins (EdUFT) e as demais edições (2 à 4), pela Editora Unijuí da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), tais praticas visam a cooperação das instituições de ensino e contribuem para a difusão dos estudos científicos e tecnológicos no Brasil.



Controle Social de Territórios:

Teoria e Prática

Volume 1

Fernando Guilherme Tenório (Org.)

Editora Universitária da Universidade Federal de Tocantins (EdUFT)

2018, Vol. 01

ISBN 978-85-60487-54-7

APRESENTAÇÃO

Este primeiro volume faz parte de uma série de quatro originados do projeto Pró-integração que atendeu

ao Edital Capes 55/2013. Na realidade, este projeto dá continuidade ao projeto Pró--Administração – *Gestão social e cidadania: O controle social do desenvolvimento*, que respondeu ao Edital Capes 09/2008 entre os anos de 2010 e 2014. Enquanto o projeto Pró-Administração – *Gestão social, ensino, pesquisa e prática*, tinha como objetivo central estudar conceitos e experiências em gestão social, o projeto Pró-Integração teve como objetivo central discutir esses conceitos e práticas sob o olhar da sociedade enquanto processos de controle do desenvolvimento regional. Portanto, são projetos que se complementam na medida em que o primeiro tratava da teoria e prática em gestão social, o segundo o complementa uma vez que insere na discussão o que já é imanente a gestão social, o controle social.

Enquanto a gestão social significa “substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais” Por sua vez, controle social é o “ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, elar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo”. Dado esta imanência, os resultados a serem apresentados nos posteriores volumes, procuram guardar coerência com o conceito e as práticas da gestão social.

A diferença do projeto Pró-Administração que desenvolveu seus estudos a partir apenas da realidade brasileira, no Pró-Integração o seu objetivo ampliou-se na medida em que a proposta era fazer um estudo comparativo entre quatro países da América do Sul: Argentina, Brasil, Chile e Equador. Experiência justificada uma vez que nestes países o conceito e a prática da gestão e do controle social foram objeto de diferentes entendimentos. Podemos dizer, sem entrar nos detalhes dessa percepção dado o espaço limitado nessa apresentação, que os contextos históricos de cada país em muito in-

fluenciaram o entendimento do significado de gestão e controle social.

De todo modo, a experiência do trabalho em rede entre instituições nacionais e estrangeiras, muito contribuiu não só para comparar as diferentes percepções sobre o tema em debate, mas, também, pelos aspectos metodológicos da pesquisa em si.

Como observamos acima, vale salientar que os resultados do projeto Pró-Integração, a semelhança do Pró-Administração, foi implementado sob a forma de rede e contou com a participação direta de quatro instituições de ensino superior (IES): Escola Brasileira de

Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas a quem coube a coordenação geral do projeto, e a participação das seguintes IES: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal de Tocantins (UFT) e Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Afim de atender a proposta de um estudo comparativo entre países, o projeto contou com a participação das seguintes universidades estrangeiras: Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), Universidad de Los Lagos (Chile) e Universidad Andina Simón Bolívar (Equador).

Finalmente, neste primeiro volume os estudos relacionados aos países anteriormente citados aparecerão nos volumes posteriores mas poderão ser encontrados na revista *Controle Social e Desenvolvimento Territorial* <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt> periódico eletrônico que faz parte do Projeto Pró-Integração. Além da Apresentação, Prefácio e Posfácio⁴, dividimos este primeiro volume em duas partes contendo três capítulos cada uma delas.

Observamos que os autores serão identificados em cada um dos capítulos.

Parte 1:

- Gestão social e esfera pública: mapeando posições e elaborando uma agenda reconstrutiva de pesquisas.
- Controle social e gestão social: abordagens diferentes ou congruências relevantes?
- Empreendedorismo social *versus* gestão social.

Parte 2:

- O caso Itaguaí – Rio de Janeiro – O controle social no município dos megaempreendimentos: uma análise das vias de controle social em Itaguaí/RJ.
- Políticas públicas e sociais do governo federal (2014 – 2016): em um território de mudanças. Itaguaí – Rio de Janeiro – Brasil.
- As políticas públicas para agricultura familiar como possibilidade de mitigar impactos dos megaempreendimentos na agricultura de Itaguaí/RJ.

Como os leitores poderão observar, a divisão do livro em duas partes será justificada pelos seus respectivos conteúdos. Enquanto na primeira parte tratamos de salientar os conceitos de gestão e controle social, na segunda descrevemos as práticas desses conceitos seguindo as experiências desenvolvidas no município de Itaguaí no estado do

Rio de Janeiro, experiências que muito poderão contribuir para uma melhor compreensão dos conceitos abordados. Boa leitura.

Fernando G. Tenório

Coordenador Geral

Professor Titular da EBAPE/FGV

POSFÁCIO

Da importância de se ouvir o paciente. Em um livro chamado *A moral secreta do economista*, (edição brasileira pela UNESP), Albert Hirschman é perguntado sobre as razões do habitual fracasso em planos econômicos de desenvolvimento regional. Sua resposta é curta e direta; ele atribui às dificuldades a “não se ouvir o paciente”. A linguagem de clínica médica não foi mero exercício de retórica. Ouvir o paciente tem a ver com o comprometimento, o compartilhamento para agir com aqueles que vivem os problemas e são os maiores interessados em evitar riscos e apostar na superação das dificuldades.

No recente caso da SAMARCO, no município de Mariana (MG), em novembro de 2015, houve um tsunami de 62 milhões de metros cúbicos de lama tóxica resultando no maior desastre ecológico no Brasil. Os responsáveis pela gestão da represa tinham condições e formação técnica necessárias para evitar o desastre, mas a prioridade

absoluta era a minimização de custos. Quando essa lógica se impõe sem travas, os seres humanos e o meio ambiente estão em risco. Em nossos quase duzentos anos de independência formal em relação ao império colonial português, o Brasil se consolidou como uma das grandes nações do mundo. No contexto internacional, nosso território é o quinto em população e extensão, possuindo o maior solo agricultável e capaz de aumentar a produção de alimentos e energia sem ter que obrigatoriamente expandir a área já utilizada para esse fim. Temos ciência e tecnologia nas universidades e na EMBRAPA para acionar e levar adiante essas inovações. No âmbito urbano / industrial também contamos com infra-estrutura de pesquisa e instituições capazes de viabilizar a formação de capital e a segurança alimentar e energética, assim como outros aspectos da

institucionalidade de um estado nacional organizado. Basta lembrar algumas siglas para mapear esse caminho percorrido: BNDES, CAPES, CNPq, FINEP, FIOCRUZ, IBGE, INPI, SUS.

Neste começo de século XXI, numa avaliação do mundo corporativo, podemos observar que o tamanho médio das grandes empresas brasileiras, assim como sua inserção no mundo pelas vias do comércio, dos investimentos estrangeiros diretos e das relações contratuais, (formas de internacionalização que se condicionam mutuamente), aumentaram significativamente. Entretanto, há algo de errado nisso tudo. O quadro mais geral da crise política e institucional e seus desdobramentos que emergiram em meados da segunda década deste século XXI, colocaram claramente um conjunto de dificuldades que se relacionam aos conluios praticados no mundo corporativo e governamental em alguns de seus segmentos mais estratégicos.

Se observarmos as macro finanças públicas, além de uma estrutura injusta e regressiva na incidência da carga tributária, há uma orgia de isenções fiscais que enfraquecem o orçamento público justamente nos serviços mais voltados às necessidades básicas, já que o pagamento de juros (dentre os mais altos do mundo) é tratado com prioridade absoluta para garantir o êxito da financeirização no modelo liberal periférico. Os sintomas apontam para um Estado capturado por interesses particulares e à sociedade cabe se defender.

Entretanto, não há processo social sem atores sociais. E nossos atores sociais estão distantes dos processos decisórios e de seus encaminhamentos de forma mais efetiva. Falta informação isenta, transparência, participação qualificada. Nesse sentido, vivemos uma democracia de baixa intensidade. E aí entra a perspectiva da gestão e do controle social. Do ponto de vista teórico é uma alternativa à gestão estratégica e seu ethos monológico, hierarquizado e excludente, que atrofia e deseduca a cidadania. Há espaços, como o sócio ambiental,

onde a prática do controle e da gestão social tem muito a contribuir.

Vale dizer que a gestão e o controle social não são uma panaceia ou regra geral aplicável sobre os fenômenos políticos e administrativos. Bem ao contrário, ambos são linhas de ação e elaboração condicionadas pela conjuntura e por fatores estruturais, podendo se constituir num dos reforços das formas de avançar na inclusão social e produtiva.

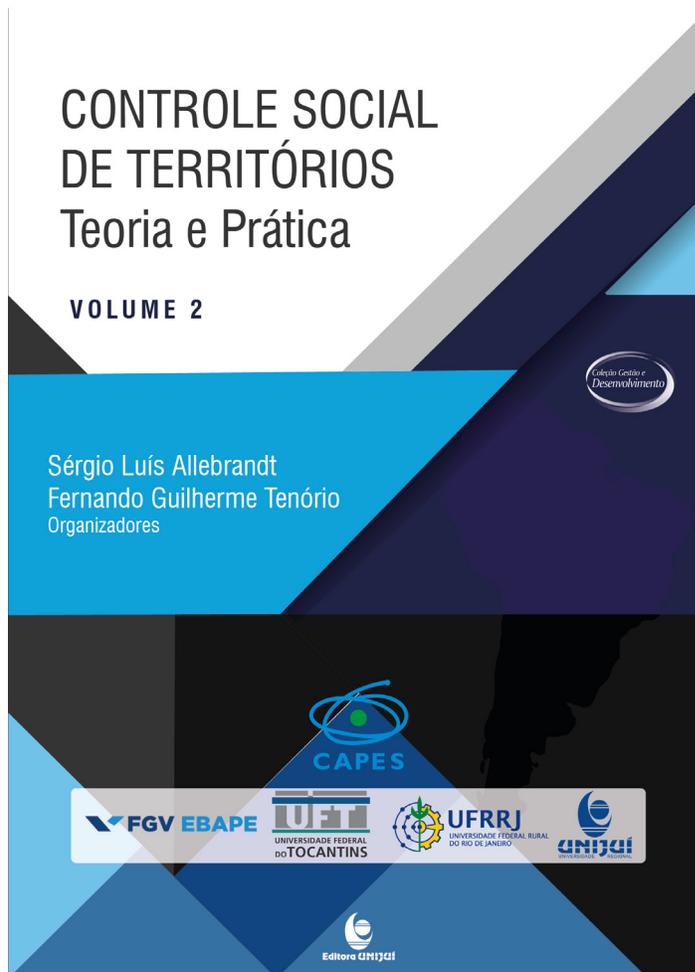
Do ponto de vista prático, trata-se de criar e consolidar espaços de entendimento e negociação que reúnam os três vértices de um mesmo triângulo constituído pela sociedade, o mercado e as estruturas governativas. A perspectiva da gestão e do controle social não há feita, como algo acabado e concluído, estando em permanente processo de construção. Nesse sentido o tema assume certa transversalidade e esse aspecto não é trivial.

O livro que apresentamos descreve e analisa aspectos teóricos e práticos dessas formas que buscam alternativas e ganham vida em práticas mais participativas e transparentes, dinamizando assim o acionamento de forças endógenas. Mas devemos estar atentos para

não deixar de lado os macroprocessos e a hierarquia de poderes

Cezar Miranda Guedes

Prof. Dr. PPGCTIA/UFRRJ



Controle Social de Territórios:

Teoria e Prática

Volume 2

*Sérgio Luís Allebrandt; Fernando Guilherme Tenório.
(Orgs.)*

Ed. Unijui, 2018. v.2.

ISBN 978-85-419-0264-9 (impresso)

ISBN 978-85-419-0265-6 (digital)

APRESENTAÇÃO

Este volume dois (juntamente com os volumes 1, 3 e 4) faz parte dos resultados em atendimento ao projeto *Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento* em atenção ao Edital Capes 55/2013 – Pró-Integração – cujo período de execução compreendeu os anos de 2013 a 2018. O tema central desse projeto foi o controle social aqui entendido como o “ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo”.² Vale a pena recordar uma das características primordiais deste projeto, o método de trabalho sob a forma de rede. Por que voltamos a salientar esta característica? Porque uma pesquisa dessa natureza não é possível de ser realizada, operacionalizada, apenas por uma instituição. Justamente para atender ao Edital Capes 55/2013, três instituições de Ensino Superior, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), da Fundação Getulio Vargas (FGV), em aliança com outras duas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade Federal do Tocantins (UFT), deram início ao processo de efetivação do projeto. Como a intenção, no entanto, era fazer um estudo comparativo entre Argentina, Brasil, Chile e Equador, foi necessário associar-nos com a Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), Universidad de Los Lagos (Chile) e Universidad Andina Simon Bolívar (Equador).

Apesar disso, percebemos a necessidade de estudar um caso brasileiro que bem tipificasse a participação cidadã no processo de desenvolvimento regional. Assim, escolhemos as experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Estado do Rio Grande

do Sul. Para tanto contamos com a associação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/Unijuí), que por meio dos recursos financeiros cedidos pelo fundo de pesquisa da FGV (Projetos de Pesquisa Aplicada – PPA), facilitou a realização das pesquisas de campo, fato que também contribuiu para que os mestrados da Unijuí pudessem incorporar as suas respectivas dissertações.

Assim, este segundo volume dessa série de quatro, ilustra os resultados dessa parceria entre as instituições universitárias diretamente envolvidas no projeto (Ebape/FGV, UFRRJ e UFT) e a Unijuí, que historicamente vem estudando as experiências dos Coredes. Este volume está organizado em duas partes.

Na Parte 1 estão reunidos os capítulos que abordam os resultados das pesquisas realizadas no âmbito do PPGDR/Unijuí. São sete capítulos: os primeiros 2 (Escopo teórico e Escopo metodológico) dão suporte teórico e metodológico aos estudos desta parte do livro. O capítulo 3 estuda a dinâmica dos Conselhos Regionais e Municipais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul (Coredes e Comudes). Na sequência os capítulos 4, 5 e 6 abordam os resultados das pesquisas realizadas em três Coredes e respectivos Comudes da região noroeste gaúcho (Coredes Missões, Celeiro e Noroeste Colonial). Integra esta Parte 1 o capítulo 7, que analisa os resultados da pesquisa realizada na região de São Joaquim, no Estado de Santa Catarina. Os quatro capítulos são resultantes de dissertações de Mestrado realizadas no PPGDR/ Unijuí em 2016 e 2017.

Na Parte 2 estão reunidos os resultados decorrentes de uma dissertação de Mestrado desenvolvida no âmbito do PPGDR/UFT (Capítulo 8), uma tese de Doutorado (Capítulo 9) e duas dissertações de Mestrado (Capítulos 10 e 11) desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA) e do Programa de Pós-Graduação

duação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) da UFRRJ.

Boa leitura.

Fernando G. Tenório

Coordenador Geral

Professor Titular da Ebape/FGV

PREFÁCIO

O Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), que inclui os pesquisadores, doutorandos e mestrandos da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Social do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/Unijuí), já integra a Rede de Pesquisa coordenada pelo Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) da Ebape/FGV há mais de dez anos.

Entre 2007 e 2009 participou do projeto *As Políticas Públicas nas Perspectivas da Desigualdade*, por meio do convênio Finep-Eaes/FGV, sob a coordenação do professor doutor Peter Kevin Spink, cujo objetivo foi criar um sistema de monitoramento e análise de políticas públicas de desenvolvimento local, com ênfase em seu impacto direto ou indireto na redução das desigualdades sociais, econômicas e políticas, como também de gênero e raça, visando a contribuir para a melhoria de sua eficácia. Neste projeto o GPDeC realizou pesquisas em seis municípios da Região Noroeste do Estado. Entre 2010 e 2014 o PPGDR/Unijuí atuou como instituição associada no projeto *Gestão Social: ensino, pesquisa e práticas* apoiado pelo Edital Pró-Administração/Capes 09/2008, sob a coordenação geral do Pegs/Ebape/FGV, que teve como principal objetivo fomentar

a inserção da temática da gestão social em atividades de ensino, pesquisa e extensão, sobretudo na análise de políticas públicas.

No âmbito do atual projeto *Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento*, em atenção ao Edital Capes 55/2013 – Pró-Integração, buscou-se ampliar estudos sobre a temática da Gestão Social e do Controle Social. Especificamente focava-se, como o próprio título da presente obra evidencia, na temática do Controle Social de Territórios e, no caso dos capítulos da Parte 1 deste volume, no Controle Social do Desenvolvimento Regional.

Foi neste contexto que nasceu a proposta de realizar a pesquisa no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul. Abordar os Coredes teve um duplo papel. Em primeiro lugar eles serviram para delimitação espacial do *locus* empírico da pesquisa. Assim sendo, foram estudados três Coredes na região de atuação da Unijuí, instituição executora desta etapa do projeto Pró-integração. São eles: Corede Missões, Corede Noroeste Colonial e Corede Celeiro.

Em segundo lugar a opção em estudar os Coredes diz respeito ao objetivo maior da pesquisa, tendo em vista que, conforme os princípios de sua concepção e existência, bem como sua forma geral de atuação (veja Capítulo 3), se constituem em espaços propícios às práticas de Gestão Social e de Controle Social do desenvolvimento regional.

Para além dos Coredes em si, foram objeto de estudo os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) de cada um dos municípios que constituem os respectivos Coredes. Se os Comudes têm sua atenção voltada, sobretudo, para o desenvolvimento local, do município, os Coredes primam pela articulação regional, visando a pensar e influenciar questões de interesse supramunicipal. Nesse sentido, estas duas entidades, dada sua fina-

lidade principal, mostram-se como *locus* privilegiado de possível exercício de algum tipo de controle social sobre o desenvolvimento de seu território de abrangência.

Entender da maneira mais acurada possível o que se passa nestes âmbitos institucionais constitui-se em tarefa acadêmica e social deveras pertinente e relevante. Sobretudo porque se trata de experiências participativas oriundas da organização da sociedade civil já bastante arraigadas na história recente do Rio Grande do Sul, mas também porque, e apesar disso, tais práticas podem não necessariamente fazer jus aos princípios que lhes deram origem, nem necessariamente podem ser de fato efetivas no que tange a um possível controle sobre as dinâmicas de desenvolvimento das respectivas regiões. Particularmente porque muitos dos elementos que incidem sobre tais dinâmicas regionais podem não ser controláveis pelos atores locais/regionais, sobretudo se tais regiões estiverem imersas em cadeias produtivas globais, geridas por atores externos às regiões em estudo (Mueller, 2018).

Assim sendo, os Capítulos 4, 5 e 6 trazem resultados destas pesquisas realizadas em Coredes e Comudes da Região Noroeste do Estado, viabilizando ainda a formação de três mestres em Desenvolvimento Regional nesta temática. Durante as reuniões de trabalho desenvolvidas pelo GPDeC surge o interesse de mais um mestrando, propondo estudar a temática do controle social no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs) que atuam no Estado de Santa Catarina. Desta forma viabilizou-se a conclusão de mais uma dissertação no âmbito do projeto abordando a dinâmica do controle social do desenvolvimento, cujos resultados são tratados no Capítulo 7.

Para a operacionalização dos conceitos, o GPDeC valeu-se da matriz de categorias e critérios de análise originada dos estudos do Pegs/Ebape e já amplamente testada por diversos grupos de pesquisa, mas pro-

pôs a inclusão de uma sétima categoria e respectivos critérios, com vistas a analisar mais especificamente o controle social. Estas categorias e critérios são apresentados no Capítulo 2 deste livro.

Além dessas categorias e critérios, o grupo de pesquisadores que conduziu a realização destes trabalhos considerou pertinente orientar-se pela Hermenêutica de Profundidade (HP) como opção metodológica (ver Capítulo 2) para captar o entendimento dos sujeitos da pesquisa (gestores públicos e participantes dos Coredes e Comudes nos casos gaúchos e participantes do CDR no caso catarinense) sobre as dinâmicas do desenvolvimento regional e o controle social das políticas públicas que repercutem no desenvolvimento das regiões. Do confronto dessas falas com as respectivas contribuições teóricas que embasam o estudo, valendo-se das etapas da HP, é que se descortinam descobertas e aprendizados que são esmiuçados aqui.

Esta parte do livro foi estruturada da seguinte forma: os Capítulos 1 (Escopo Teórico) e 2 (Escopo Metodológico) constituem-se nos referenciais teórico-metodológicos que orientam os Capítulos 4 a 7. Por isso, estes quatro capítulos se organizam com uma caracterização dos *locus* e dos sujeitos, específicos de cada região e na discussão, análise e resultados decorrentes dos estudos de caso. O Capítulo 3 tem o objetivo de descrever e analisar a experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, com vistas a facilitar o entendimento das dinâmicas estudadas nos Capítulos 4, 5 e 6. No final da Parte 1 são relacionadas as referências que correspondem aos 7 capítulos desta parte do livro.

Sérgio Luís Allebrandt

Professor-titular do PPGDR/Unijui